

建立福建省可持续发展的 农地产权制度的思考

●丁长发

[内容提要] 本文在充分分析福建省农地产权的现状、弊端的基础上,提出了变农地集体所有为省级政府所有、农户家庭永久(或99年)承包经营的改革思路,并进行了系统的论证。

[关键词] 福建 农地产权 制度 思考

2009年5月国务院发布《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》,要求福建省在2012年人均收入达到东部沿海发达地区的平均水平;在科学发展观的指引下,建立可持续发展的机制体制。如何在目前人均只有0.48亩、户均只有4亩多的耕地上,进行海西区的工业化、城市化和大量基础建设,并促进福建省农民收入水平的提高?改革目前福建省农地集体所有、农户承包经营的产权制度安排,建立农地省级政府所有、农户永久(或99年)承包经营,是一条可行的创新路径。

一、福建省农地产权的现状与分析

始于上世纪70年代末我国市场取向的改革,是以农村土地改革为突破口的。建立了农地集体所有、家庭承包经营的土地产权制度,这对于启动我国改革、推进经济社会建设起到了重大作用。但是随着时间的推移,这种农地产权制度对于海峡西岸经济区主体的福建省而言出现了制度的边际递减效应。表现为:

第一,耕地数量逐年减少。福建省耕地数量从1978年的1946万亩,逐渐减少到1990年的1854.8万亩,2000年的1780.64万亩,2008年的1728万亩。同时,福建省的人口从2000年的3410万增加到2008年的3600万,年均增加24万。人均耕地从1978年的0.8亩,下降到1990年的0.61亩,2000年的0.52亩,2008年的0.48亩,是全国平均水平的38%,约为世界平均水平的1/7,大大低于联合国确定的人均0.795亩的警戒线。随着海西建设步伐的进一步加快,福建的基础设施建设和城市化、工业化进程将呈现快速发展态势,对耕地的挤占将难以避免,宜耕后备土地资源日趋匮乏,福建耕地将

继续减少。耕地减少一方面是福建省经济建设的需要;另一方面由于农地集体产权虚置导致耕地被过量占用。耕地的逐年减少严重地影响到福建省粮食安全以及农民农业经营性收入水平的提高。

第二,土地流转不顺畅,规模不经济。鼓励农民以多种形式流转土地承包经营权,是十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》的重要内容。福建省作为沿海开放地区,又具有人多地少、土地分散的特点,如何加快土地流转,提高土地利用率,提高农民收入,就成为一个人人关注的重要问题。第二次农业普查资料显示,2006年末,全省共有农业生产经营户423.07万户,比1996年第一次全国农业普查时减少6.0%。在农业生产经营户中,以农业收入为主的户占49.3%,比10年前减少9.4个百分点。福建省耕地资源的特点以及农地集体产权的性质,导致福建省土地流转呈现以下特点:①自发性、零散性居多。②土地流转方式分为出租、转包、入股、互换。③流转的期限多以中短期为主。出现了以下问题:农民对土地经营权流转有顾虑;土地流转期限短且较为分散,不利于产业升级;流转渠道不畅,流转程序不规范,双方利益未能得到有效保障。比如口头达成土地租赁协议,进行土地经营权流转,流转的法律程序不够到位。出现“四多四少”的现象:即农民自行流转的多,报村镇批准备案的少;口头协议流转的多,签订书面合同的少;私下协商流转的多,公证流转的少;双方约定不明的多,约定明确的少。农民遇到风险,自身权益得不到有效保障。

第三,土地不断被重分导致细碎化。现行的农村土地家

庭承包制是在集体土地所有权的基础上生长、发育的;赋予农民的土地使用权是一种“成员权”,不仅体现在“均分”上,而且还体现在“定期调整”上。由于土地的集体性质,定期调整的均分制,确保了集体成员获得了动态的土地,因此,目前福建省农地集体所有的产权制度安排的核心是“增人增地、减人减地”。短期内不断进行土地产权的初始配置(平均地权),当代人可以把资源、制度危机转嫁给后代人,从而避免让一个潜在的当代贫穷群体推动现存制度的变迁,但是不断减少的农地总是有一个界限的。

在福建省农地产权重新界定的时候,集体现有人口凭借其集体经济组织成员的身份,每个人获得均等的土地份额。已经出嫁、死亡、迁出、考取大中专院校等的农民会被剥夺土地使用权。新出生、新嫁入等类别的农民或自动无偿地获得土地使用权。而把人口作为分配土地权利的依据,无论如何得不到稳定的产权边界。土地承包中的违约调整降低了农民的长期预期。在第一轮和第二轮承包合约中,中央明文规定了15年和30年不变的承包期限,并强调“增人不增地、减人不减地”,但乡村违约调整土地的现象比较普遍。自1978年以来,农民承包土地已平均调整3.01次,至少有超过60%的村庄和60%的农户经历过土地调整。频繁的土地调整对农户的经营预期、对土地资源的保护性使用以及对土地的长期性投入都是一种损害。福建省农地产权的残缺,主要是产权缺乏排他性,承包经营权缺乏明晰性、安全性、稳定性,导致了农户土地投资积极性受挫,降低了土地边际生产率,使土地的边际收益曲线位于较低的水平上,导致农地需求不足;同时,产权的残缺降低了农地承包权交易价格,农户土地承包经营权转让收益会因此下降,进而减少农地市场供给。

根据农业部农村发展研究中心1986年对我国部分省份28000户农民的调查显示,平均4-5口之家的9.2亩土地分成8.99块,平均每块只有1.02亩。1987年对同样的抽样户再调查显示,8.9亩分成了10.3块,每块平均0.87亩。目前福建省还没有这方面的调查,但是福建省作为多山丘陵的省份,农地也多次重分。由于福建省农地承担人口繁殖和遗产均分的所有后果,以及目前福建省非农产业难以吸收大量农村剩余劳动力等,一般而言是三五年分一次,这样就形成了分散、细碎、小规模的土地经营方式。这种多地块、小面积、分散狭小的经营规模,不利于合理利用农业机械和水利设施,不利于实行合理耕作和采用先进技术,不利于调整作物结构和防止病虫害,不利于保持优良品种的纯度和品质,不利于增加农户对土地的投入,必然造成农业的粗放经营和低效益,并且与现代市场经济的大规模、集约化经营相违背。比如福建省农田水利设施老化失修严重,耕地有效灌溉面积逐年减少。2008年,福建省有效灌溉面积为1423万

亩,仅占耕地总面积的71%,一定时期内的农业仍“靠天吃饭”。土地产权的虚置和农地的细碎化,导致农民一方面缺乏资金,另一方面缺乏热情对于农田基础设施进行投资。

第四,产生严重的外部性。表现为:①农地集体产权对福建省农村计划生育的外部性是负的。目前农地集体所有、家庭承包经营的农地产权制度是短期内不断重新平均分配地权的制度,其实是在集体经济组织内部推行地权平均主义,起到鼓励生育的作用。例如:多生子女为父母增加个人福利而带来的土地份额可以看作父母的生育效用。②对耕地质量的保护和环境的保护具有负外部性。产权残缺导致承包者对未来预期的不明朗,理性的农民就不会进行更多投资以改善耕地状况或生产设施条件(Wen, 1989; Feder, 1992),并且农民在这种制度环境下普遍出现了经营行为的短期化,大量使用化肥而少用农家肥,对农业增长的后劲影响很大。目前全省耕地中低产田的比重占69%左右,陡坡梯田和山垅田的比重占26%,旱涝保收田的比重只有51%。由于长期偏施化肥等原因,耕地质量呈逐年下降的趋势,出现了土壤板结化、耕地“越种越薄”的现象。③国家控制了农村集体土地的最终处分权。目前福建省农村土地非农流转的单向性,农民很大程度上没有知情权、选择权等,导致福建省出现一些失地农民,激化社会矛盾。产权残缺导致农地不断被征用。根据国务院发展研究中心的调查,各级政府获得征地补偿总数的30%-40%,开发商获得30%-40%,村集体获得10%-20%,而农民只获得5%-10%。福建省的农民得到的征地补偿也大约如此。

二、建立福建省可持续发展农地产权制度,即农地省级政府所有、农民99年承包经营权的设想

根据国务院赋予福建省先行先试的权利以及土地的特性,笔者认为福建省应该变目前的农地集体所有为省级政府所有、农民获99年(或永久)承包经营权。具体内容包括:以农户家庭为微观主体获得农地永久(或99年)承包权;农地在农业用途管制下可继承、可抵押、可转让;获农地被征用的收益的90%以上,以建立“增人不增地,减人不减地”的可持续的农地产权制度。

首先变农地集体所有为省政府所有。按照目前我国的《宪法》、《土地法》,福建省农地的所有者是集体,但是这个集体包括乡镇、村和组;其最终所有者是国家的代理人中央政府,但是由于信息不对称,尤其在目前分税制的财政体制下,在中央和地方的财权、事权严重不对称的情况下,县、乡、村之间容易形成一个土地财政的利益共同体,容易成为侵犯农民土地产权的主体。根据国土资源部的调查,县乡政府主导的违法用地占80%。

省级政府处于中央和地方政府之间,一方面有着中央政府赋予的权威,并有着比较良好的财政收入;另一方面,

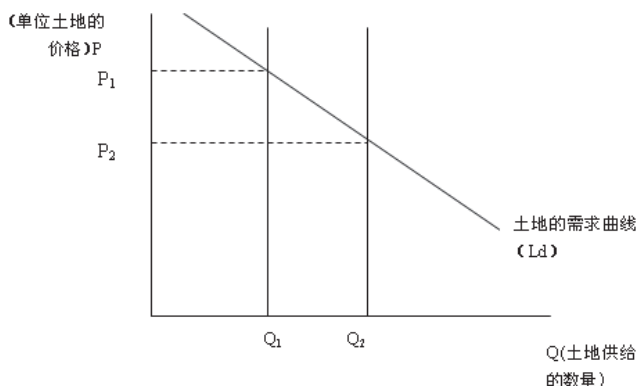
便于全省统筹安排,比较容易获得信息和在利益中处于客观地位。目前福建省有932个乡镇、14745个村民委员会(包括农业户籍人口的居民委员会)。由于历史、体制、投资失误以及“吃饭财政”的因素,至少有一半以上的乡村都负债累累。据福建省财政厅课题组调查,负债大约有90亿元。由于土地产权制度是没有法人地位的“集体”,其实际控制权在“集体”代理人即各级乡村组织手中。地方政府以“发展是硬道理”、“改革就是要敢闯敢干”等理由,加上“财政压力”等,使各级政府成为侵害农地的主体。(图1)

福建省政府的财政状况良好,加上中央赋予的权威,建立省级政府所有的农地产权制度,一定程度上能够避免目前农地产权的窘境。毕竟产权的强度不能不涉及到国家所提供的保护的有效性。

在图1中,如果没有政府的强力介入,福建省农地供给曲线应该是一条垂直于横轴的一条直线。如果在自由市场经济下,农民作为农地的供给者会获得其均衡价格 P_1 。随着中国耕地资源的减少以及中国经济、社会的发展,中国的耕地价格会越来越贵,但是由于地方政府的政绩需要、GDP崇拜,在土地财政的压力下,土地的商业化和工业化供给从 Q_1 移动到 Q_2 ,土地的价格却下降到 P_2 。这样导致了福建省大量农地被过量征用。

其次,农民永久(或99年)承包权。世界各国的经验表明,土地产权的稳定性是保证农业持续增长的基础,而有效率的家庭农场经济可以建立在长期土地承租权、使用权的基础上。①农民拥有永久的承包权后,在特殊用途的管制下,可以依法转让,部分农民退出农田耕作,有利于福建省城市化发展;而且土地产权的稳定性还有助于增加土地的市场流动,促进福建省农田的适度规模经营。②土地的固定性和不可磨灭性使得土地成为理想的贷款抵押品,有利于福建省农村金融市场、土地等要素市场的发展,这样使得福建省农民容易获得资金支持,促进农业和农村经济发展,同时可抵押的农地也促进了农村资本市场的发育,有利于建立福建省的村镇银行。③农民获得的永久承包权,也就获得了绝大部分的土地转让收益权。土地是福建省农民最重要的财产和资本。党的十七大提出要让绝大部分群众获得财产性收益。根据资源禀赋跟福建省相类似的台湾省、韩国和日本的调查,如果农民获得土地排他性收益权,有利于极大地提高农民的财产性收益,促进农村现代化。④有助于减少土地流失和防止其他影响土质的环境恶化。农民获得永久性的承包权后,这种稳定的产权预期,理性的农民作为经济人的反应就是外部利润内部化。他们就容易改变目前主要使用化肥而转向有机肥,在一定程度上改善福建省农地的质量,减少农膜等的污染,促进福建省农地质量的可持续性发展。⑤土地产权的稳定性,有助于减少土地纠纷,提

图1 政府介入后的土地供求模型



高农村社会的稳定性,有利于构建福建省和谐的社会主义新农村。

另外,农地省级政府所有,在一定程度上保证福建省大的因公共利益目的的建设用地的需要,并有利于农民抗拒各级集体利益组织的侵害。从而实现党的十七大和十七届三中全会提到的,即严格保护耕地的数量,又提高了耕地的质量;从而确保福建省的粮食安全。

再次,建立福建省农地省政府所有、农户家庭永久性(或99年)承包权的制度,具有相当的理论基础。①它符合科学发展观;符合十七大提出的“我们既要注重耕地数量上的保护,也要注重耕地质量上的保护”,以及要让绝大部分人民群众获得财产性收益的要求;符合十七届三中全会提出的建立农地的流转制度;符合“三个有利于”;对于提高农民收入、促进农村现代化、促进福建省和谐社会和科学发展都有利,并且坚持了农地的公有性,不会违背我国的意识形态的刚性制约。②符合我国农地承包权改革的路径依赖。我国从上世纪90年代以来一直强调农民的土地承包权从15年延长到30年,温家宝总理甚至说农民的土地承包权永久不变。③国务院赋予作为海峡西岸经济区主体的福建的“先行先试的权利,这里就包括土地产权制度的改革和试错权。④早在1987年,中国就在全国9个农村改革试验区进行了以“增人不增地、减人不减地”为核心的土地产权改革试验。1997年,贵州省委规定全省农村土地承包期从1994年算起延长50年不变,非耕地承包期延长60年不变。因此,有实践的先例。⑤它符合构建福建省社会主义市场经济体系的需要。在所有权制度的安排中,最重要的是经济资源的排他性收益权和转让权。而目前的农地的产权制度安排,取消了微观主体的排他性权利和转让权,也就取消了资源利用的市场交易,这跟我国(省)建立社会主义市场经济体系的要求是相背离的。

最后,土地的性质决定。一般而言农地具有面积的有限性、位置的固定性、土地质量的差异性、利用的永续性的

特点。正如马克思指出的：“土地的优点是，各个连续的投资能够带来利益，而不会使以前的投资丧失作用。”如果能够得到合理的利用，农地的生产能力不但不会随着时间的推移而消失，反而还会随着科学技术的进步而提高。同时，随着科学技术的进步及其在农业中的应用，可以更好地将土壤中的有效肥力释放出来，从而提高农地的生产力。恩格斯认为“文明时代从它的存在的第一日起直至今日的动力：财富、财富、第三还是财富，不是公有的财富，而是微不足道的单个人的财富，这就是文明时代唯一的具有决定意义的目的”。在福建省大部分山区，绝大部分农户是以耕地为主的家庭，土地不仅是他们谋生（社会保障）的主要手段，也是他们积累财富和在家庭代际传承的主要工具。如果赋予福建省农民永久承包权，有利于焕发其生产和投资的积极性，促进家庭农户的财富增长，促进福建省农户家庭可持续生产能力的提高，极大地改善其获得财富的能力，从而有利于福建省在2017年率先实现全面小康。

我国农地产权制度的不合理性，早就引起中央政府的高度重视。具体表现在1984年、1993年、1998年以及新世纪以来，党中央、国务院都一直强调农户的家庭承包权的延续性和稳定性。分别将农户的承包权从15年延长到30年甚至更长，避免承包耕地的频繁变动，防止耕地经营规模不断被细分，提倡在承包期内实行“增人不增地、减人不减地”的办法。近来更是把土地整治收益分配放在重要改革的位置。

作为海西区主体的福建省可以借助国务院赋予我们先行先试的权限，建立农地省级所有、农户永久（或99年）承包的现代农地产权制度。这样一方面可以保证福建省重大基建项目的顺利进行；另一方面，逐渐消除城乡二元的土地制度，逐步消除福建省的城乡差别，建立福建省可持续的农地产权制度，促进福建省率先实现全面小康。

注释：

[1]国家统计局福建调查总队《福建农村土地经营权流转情况调查分析》，国家统计局地方信息分析。

[2]迟福林、王景新、唐涛《赋予农民长期而有保障的土地使用权》，《人民日报》1999年1月5日。

[3]张红宇、陈良彪编著《中国农村土地制度建设》第201页，人民出版社，1995年版。

[4]姚美雄、方敏《福建粮食安全问题研究》，福建省统计局网站，2009—5—19。

[5]彭松建《生育活动的经济分析》，“边际孩子的效用”第264页；“孩子的成本与效用”第267页；“生育的经济决策”第272页；“孩子质量的成本及其影子价格”第334页；《西方人口经济学概论》，北京大学出版社，1987年。

[6]Wen Guanzhong James, 1989, “The Current Tenure System and its Impact on Long-term Performance of the Farming System: The case of Modern China”, Ph.D dissertation, Department of Economics, University of Chicago.

Feder, G., Lau, L.J., Lin, J.Y., and Xiaopeng Luo 1992), “The Determinants of Farm Investment and Residential Construction in Post-reform China”, Economic Development and Cultural Change, 41(1), 1-26.

[7]Wen, James (1995), The land Tenure System and Its Saving and Investment Mechanism: The Case of Modern China, Asian Economic Journal, 9: 223-259, Prosterman, R., Li .P AND Hanstaad, T. 1996, Can China Feed Itself? Scientific American (November).

[8]《国土部要求严惩土地违法违规》，《第一财经日报》2007年07月16日。

[9]Alchian, Armen 1965. “Some Economics of Property Rights”, in A. Alchian, 1977, Economics Forces at Work, Liberty Press, 127—149.

[10]温家宝总理在2005年3月十届全国人大三次会议举行的记者招待会上。

[11]马克思《资本论》第1卷，第880页，人民出版社，1974年版。

[12]《马克思恩格斯选集》，第四卷，第173页，人民出版社，1975年版。

参考文献：

①马克思.资本论.第1—3卷[M].人民出版社，1974.

②中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局农村社会经济调查司著.中国农村经济形式分析与预测（2007—2008）[M].社会科学文献出版社，2008.

③国家统计局福建调查总队.福建农村土地经营权流转情况调查分析[R].国家统计局地方信息分析.

④丁长发.我国农地产权需要配套改革保护[J].中国经济问题，2006(06).

⑤Feder, G., Lau, L.J., Lin, J.Y., and Xiaopeng Luo 1992), “The Determinants of Farm Investment and Residential Construction in Post-reform China”, Economic Development and Cultural Change, 41(1), 1-26.

⑥Wen Guanzhong James, 1989, “The Current Tenure System and its Impact on Long-term Performance of the Farming System: The case of Modern China”, Ph.D dissertation, Department of Economics, University of Chicago.

[作者单位：厦门大学经济系]

（责任编辑：陈一航）